



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

ESPECIALIZACIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN SOCIAL Y
ECONÓMICA DE PROYECTOS

¿PNIS, Una Solución Al Problema De Las Drogas Ilícitas En Colombia?

Presentado por

Yineth Stephany Ramírez Alfonso

Yesica Paola Pérez Contreras

Fecha:

24 de noviembre de 2020

¿PNIS, UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA?

Yineth Stephany Ramírez Alfonso

Yesica Paola Pérez Contreras

RESUMEN

Desde el año 1964 inició la guerra entre las FARC y el Gobierno Nacional y duró más de 50 años. En el año 2012 en el gobierno de Juan Manuel Santos iniciaron las mesas de diálogo con este grupo en la Habana y en noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, integrado por 6 puntos entre ellos el punto 4. “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” donde se acuerda el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Palabras claves: FARC, Gobierno, Acuerdo Final, PNIS, Cultivos Ilícitos.

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país lleno de riquezas naturales, de gente amable y alegre, con una cultura que agrada a sus visitantes, pero sumergida desde hace muchos años atrás en la violencia, en la pobreza y en el narcotráfico, que incluso ha sido la causa que se catalogue a los colombianos a nivel internacional en muchas ocasiones como narcotraficantes.

El negocio de la droga no solo empezó a generar interés en los narcotraficantes sino también en los campesinos de las zonas rurales alejadas del país que vieron una oportunidad de ingresos en este negocio ilícito, y acabaron con sus cultivos lícitos para sumergirse en el negocio

de la producción de las drogas, empezando a ser lo principales proveedores de los narcotraficantes, quienes ofrecían al campesino la oportunidad de obtener ingresos de manera más rápida y sin salir de sus tierras, porque incluso se desplazan hasta sus fincas a comprar la coca.

El gobierno a través del acuerdo firmado en el 2016 en la Habana con las Farc- EP se compromete a buscar la paz del país y para ello buscan mejorar las condiciones de vida de las comunidades que se han visto afectadas por los cultivos ilícitos. Para ello es necesario que el estado vuelva a ganarse la confianza de las comunidades y haga presencia a través de programas de proyectos productivos que le permitan al campesino trabajar sus tierras de manera legal, ofreciéndoles apoyo social y económico, y brindándoles las garantías necesarias de llegar al mercado con sus productos, para comercializarlos y volver a casa con las ganancias como resultado de su trabajo, porque no es posible erradicar sin sustitución y legalidad.

DESAROLLO

Colombia, un país sumergido en la violencia desde hace más de medio siglo producto del conflicto armado, conflicto generado por diferencias políticas e ideas revolucionarias que dividieron el país y fue producto de la creación de diversas guerrillas, entre ellas las FARC-EP.

Históricamente las Farc se despliegan como producto y a la vez como herederas de las luchas agrarias de los años treinta del siglo XX y de La Violencia de los años cincuenta. De hecho, se proclaman víctimas del desangre nacional de entonces, una condición que desde luego no les es exclusiva, sino que comparten con miles y miles de colombianos (Sánchez, 2013, p.11).

Esta Guerrilla logró con el pasar de los años una mayor capacidad de financiación a través de recursos provenientes de secuestros a hacendados de la región, extorsión, narcotráfico e “impuestos revolucionarios” que les permitió abastecerse de armas y de más integrantes en los frentes guerrilleros, logrando enfrentar a los grupos militares del país y mantenerse en pie por varios años. Como consecuencia de este enfrentamiento entre gobierno y guerrilla, ha existido en el país desde hace más de 50 años, derramamiento de sangre, narcotráfico, pobreza, sufrimiento, desplazamientos forzados y economías ilegales que han tenido que vivir los colombianos durante este tiempo y que al final son ellos, lo más inocentes quienes han tenido que sufrir los graves efectos de la guerra.

En total, según estimaciones de las fuerzas de seguridad de Bogotá, los ingresos totales de las FARC habrían alcanzado en 1998 la suma de 285 millones de dólares. De ellos, 136 habrían venido directamente del cobro de servicios a narcotraficantes mientras que el resto se dividiría entre el producto de los secuestros, los robos y el “impuesto revolucionario” cobrado a propietarios agrícolas, empresarios y profesionales (Ortiz, 2000, p.11 – p. 12).

Durante varios gobiernos presidenciales se trató de dialogar y poner fin a las FARC -EP, un ejemplo de ello fueron los diálogos de paz durante los años 1982 bajo el gobierno de Belisario Betancur, en 1992 en el gobierno de César Gaviria y en 1998 en el gobierno de Andrés Pastrana. El más polémico y directo fue el periodo de 2002 al 2010 del expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien llegó a un acuerdo con el grupo armado de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC con la declaratoria de un cese unilateral de hostilidades por parte de los grupos de autodefensas, que de acuerdo al documento de la idepaz, Proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC (2013) “se logró la desmovilización de más de 30.000 hombres y mujeres” (p.

2). Sin embargo, en este periodo de gobierno no hubo el interés para llegar a los mismos tratados y acuerdos con la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC- EP.

Para el año 2012 en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos se logra iniciar un nuevo diálogo con esta guerrilla y finalmente en el año 2016 se firma el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Recordando que los diálogos de La Habana entre delegados y delegadas del Gobierno Nacional, presidido por el presidente Juan Manuel Santos y delegados y delegadas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, con la decisión mutua de poner fin al conflicto armado nacional, tuvieron origen como resultado del Encuentro Exploratorio sucedido en la capital de la República de Cuba entre el día 23 de febrero y el día 26 de agosto de 2012 (Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera, 2016, p.1).

Cuando se reúnen las diferentes partes a dialogar sobre las necesidades del país para lograr una paz estable y duradera que permita a la población colombiana mejorar sus condiciones sociales y económicas, se establecen cinco puntos sobre los que se va a trabajar y se firma el compromiso.

«Punto 1 contiene el acuerdo “Reforma Rural Integral”. Punto 2 contiene el acuerdo “Participación política. Punto 3 contiene el acuerdo “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”. El Punto 4 contiene el acuerdo “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. El Punto 5 contiene el acuerdo

“Víctimas”». (Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera, 2016, p. 8).

Teniendo en cuenta la situación vivida en los últimos años por el gran aumento presentado en los cultivos ilícitos que ha generado hechos de violencia en el país a raíz del narcotráfico y una mayor exportación de drogas generando un problema transnacional, y un impacto en el aumento de la pobreza, la marginalidad, la inequidad y la violencia (especialmente en las mujeres), el punto 4 “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” representa una gran importancia dentro del acuerdo final, que busca alcanzar la paz.

Para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera es necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. (Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera, 2016, p.114).

Los cultivos de drogas ilícitas en Colombia se convirtieron en una problemática grave, porque los campesinos vieron en la siembra de esta planta la posibilidad de obtener ingresos de manera más rápida para poder subsistir con sus familias, y empezaron a cultivar en sus tierras matas de coca. Esta práctica de obtención de ingresos en el país pronto empezó a extenderse por las zonas más alejadas de Colombia, en zonas rurales que bajo diferentes causas, como el desempleo, la pobreza, el abandono del estado, la falta de políticas públicas, las malas vías que le impedían en ocasiones al campesino transportar la mercancía a los pueblos o a las ciudades, o la falta de demanda de sus productos, los llevaron a creer que los cultivos ilícitos eran la opción más favorable y la solución a sus problemas económicos y sociales..

Este negocio ilegal empezó a generar problemas en la economía nacional, mayores problemas de consumo a nivel nacional e internacional, consecuencias ecológicas, conflictos entre bandas criminales por el control de las zonas con cultivos y además contribuyeron al fortalecimiento de redes criminales a través del narcotráfico, quienes empezaron a comprar al campesino la pasta base de coca, incluso se desplazaban hasta las fincas de estos campesinos para adquirir el producto.

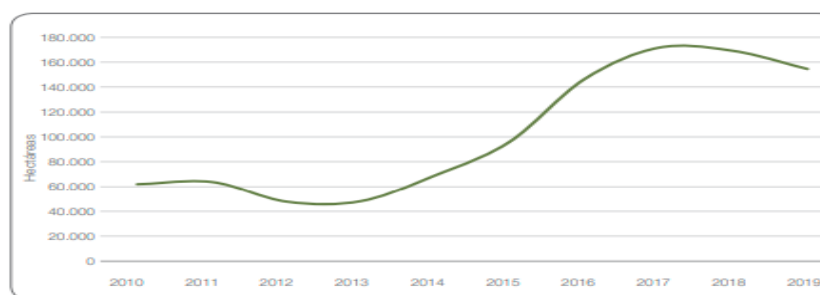
El estado con base en esta problemática, buscó una estrategia para que los campesinos cultivadores, no cultivadores y recolectores de la zona que subsisten del negocio de este cultivo ilícito puedan cambiarse a negocios lícitos a través del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito (PNIS) firmado con la FARC - EP que se encuentra registrado en el punto 4 del acuerdo.

Como parte de las acciones diseñadas dentro de la RRI¹ y relacionada directamente con el problema de drogas ilícitas tomado en el punto 4, el gobierno colombiano inició la implementación del “Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito” -PNIS- en el mes de enero de 2017. No obstante, fue hasta el 29 de mayo del 2017 se estableció formalmente el programa a través de la expedición del decreto 896 de la Presidencia de la República, mediante el cual se establecen la estructura, los mecanismos y los objetivos del programa (Informe N° 20 del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito, 2020, p. 41)

¹ RRI: Reforma Rural Integral

Para el año que se implementa el PNIS, Colombia estaba viviendo un aumento en los cultivos ilícitos. Este aumento inició desde el año 2014, cuando los cultivos en Colombia llegan a 146.000 ha; casi el triple de las ha² sembradas para finales del año 2012, aumento generado principalmente en los departamentos de Norte de Santander y Nariño. (UNODC, 2017). Este aumento es consecuencia de los acuerdos establecidos durante el diálogo de paz, donde se establece suspender la erradicación forzosa, la suspensión de la aspersión de glifosato de manera aérea, además el campesino que no tenía cultivos empezó a sembrar al saber que obtendrían beneficios, como los pagos en efectivo que se realizarían durante 12 meses a través del componente denominado “asistencia Alimentaria Inmediata” a quienes se comprometieran a erradicar y sustituir de manera voluntaria .

Luego de cuatro años consecutivos de incremento del área sembrada con cultivos de coca, Colombia logró detener la tendencia en 2018. Aunque los cultivos permanecen en la parte más alta de la serie histórica (169.000 ha), la estabilización entre 2017 y 2018 (reducción del 1,2 %) representa una oportunidad para revertir las tendencias (Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018, 2019, p. 13)



² ha: Hectáreas

Figura 1. Serie histórica del área sembrada con coca en Colombia, 2010 -2019

Uno de los pilares para implementar el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito es reemplazar los cultivos ilícitos por otras actividades económicas legales, siendo el gobierno quien ofrezca estas garantías para que los cultivadores, no cultivadores y recolectores no se vean afectados económicamente. Una iniciativa es la sustitución voluntaria, evitando un detrimento económico, social y ambiental de las comunidades y el territorio.

Dentro de estas garantías, el Gobierno Nacional implementa los siguientes componentes de los planes integrales de sustitución; a) Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos: asistencia alimentaria inmediata, huertas caseras, proyectos de cultivos, guarderías infantiles rurales, comedores escolares, alimentación al adulto mayor, entre otros; b) obras de infraestructura; c) sostenibilidad y recuperación ambiental; d) Formalización de la propiedad; e) Plan para zonas apartadas y con baja concentración poblacional, y; f) Cronograma, metas e indicadores (Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera, 2016).

De acuerdo con todos estos componentes el gobierno dividió la puesta en marcha en tres etapas:

ETAPA A: Firma de acuerdos colectivos con organizaciones que representan a 85 mil familias. ETAPA B: Socialización de los acuerdos firmados, vereda por vereda y familia por familia ETAPA C: Firma de acuerdos colectivos con organizaciones que representan a 85 mil familias. Inscripción de las familias campesinas dedicadas al cultivo de coca.

Inicio del proceso de sustitución de cultivos ilícitos por siembras que generen desarrollo a las regiones, en el marco de la legalidad. Inicio de la entrega de beneficios económicos

por parte del Gobierno a los cultivadores que cumplan los compromisos del programa.

Socialización de los acuerdos firmados, vereda por vereda y familia por familia Puesta en marcha del PNIS» (Boletín 4 - ¿Cómo va la sustitución de cultivos ilícitos?, 2015, p. 2)

Para que estos componentes y los beneficios lleguen a las comunidades, estas debían cumplir con ciertos requisitos y comprometerse a: No sembrar, no estar involucrados en labores asociadas a cultivos ilícitos, no cultivar y no participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos (Boletín 4. Sustitución cultivos ilícitos, 2017).

Una vez firmados los acuerdos y socializado con las comunidades, el Gobierno inició con el cronograma de implementación del programa a través del PNIS, según Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC en el Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar en el 2019, se inscribieron y cumplieron de manera voluntaria 99.097 familias, 60.842 tienen asistencia técnica integral y 34.492 con seguridad alimentaria y se erradicaron 40.506 ha de cultivo de forma voluntaria y asistida (Informe no. 19, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC, 2019).

¿Qué fallas se están presentando con la sostenibilidad del plan de sustitución de tierras de cultivos ilícitos?

Uno de los primeros problemas que se presentaron fueron los retrasos en la asistencia técnica de las familias, lo que conllevó a que se postergaran los pagos para auto-sostenimiento y seguridad alimentaria de ciclo corto e ingresos rápidos, ocasionando un impacto negativo en la credibilidad del acuerdo y desconfianza de las familias acogidas a estos beneficios.

Por otra parte, de acuerdo con el informe 6 de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2019), los municipios que están vinculados al PNIS tienen una relación con el aumento de las muertes violentas en estas regiones, en la gráfica se puede evidenciar la relación.

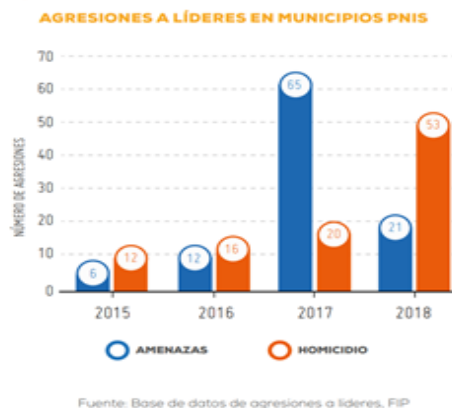


Figura 2. Informe 06, Fundación Ideas para la Paz (FIP)

En estas regiones donde los casos de violencia han aumentado, no es un secreto que los asesinatos de líderes sociales entre 2019 y 2020, tienen relación con la lucha contra el narcotráfico y el aumento de cultivos ilícitos en el país, «En lo que va del 2019, los problemas de seguridad siguen afectando la implementación del PNIS, con presiones para abandonar el programa y volver a cultivar» (Informe 06, Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2019, p. 26).

Como consecuencia en el incumplimiento del compromiso del gobierno a través del PNIS, se han presentado protestas por las comunidades campesinas como fue el caso presentado para el mes de Abril del presente año cuando en San José de Guaviare los campesinos que vivían de los cultivos ilícitos decidieron protestar y bloquear las vías solicitando al gobierno y a las organizaciones internacionales el cumplimiento de los beneficios acordados para las familias que vivían de este negocio ilegal. Sin embargo, el gobierno nacional a través del Ejército ha

continuado con la erradicación manual intensa de coca, lo que ha ocasionado enfrentamientos entre las fuerzas militares y la población civil, quienes demuestran inconformidad con el manejo que se ha dado a través del actual gobierno a este punto del acuerdo de paz.

Esta protesta es pacífica, porque la ONU y el Ejército nacional nos quieren dejar prácticamente sin comer, ninguno ha tenido en cuenta que hay una pandemia mundial, qué vamos a hacer nosotros como campesinos si nos vamos, tienen alimentación para nuestros hijos, para nuestras familias, yo sé que no nos van a sostener (Protestas y bloqueos de campesinos por erradicación de cultivos de coca, Revista semana web, 2020).

Durante los cuatro años transcurridos desde la implementación del PNIS, aún es visible muchos problemas sociales y económicos en estas regiones del país que están vinculados al problema de las drogas ilícitas, ya que no se ha logrado cumplir a todas las familias inscritas en el programa con lo pactado, se han presentado demoras en las entregas de dinero, productos, proyectos y demás entregables acordados, esto debido a la reducción del recurso acordado inicialmente para este punto del acuerdo, por temas de inseguridad en la zona debido a la presencia de otros grupos armados que han impedido el ingreso de las autoridades y de las organizaciones implementadoras del acuerdo. Además de ello, otros grupos armados al margen de la ley han aprovechado la desvinculación de las FARC en estas zonas para tomar el poder y establecerse en estos territorios, aumentado el tráfico de drogas, y la violencia por los enfrentamientos entre grupos armados y narcotraficantes en una lucha por tener el control total del negocio.

El acuerdo en papel era una gran solución para la sustitución de cultivos ilícitos, pero como dice el dicho "del dicho al hecho hay mucho trecho"; cuando llegó la hora de implementar

y dar un seguimiento al plan se empezaron a presentar brechas políticas, diferencias ideológicas sociales e inconformidades por lo directos beneficiarios. Tal vez la falta de compromiso por el actual gobierno o la corrupción que invade todo el país nunca va a dejar que el acuerdo evolucione y sea la solución precisa para acabar con los cultivos ilícitos. Siempre habrá alguien esperando quedarse con el poder y las tierras que otros dejan, pero a pesar de todas estas dificultades, el pueblo colombiano espera y confía en que esto va a cambiar algún día y que el Gobierno, las Farc, y las comunidades seguirán trabajando de la mano para acabar con la droga, el cáncer de este país.

CONCLUSIONES

Durante los diálogos en la habana hubo un aumento en las hectáreas de cultivos de coca en el país.

Los beneficios para los campesinos acogidos a la sustitución voluntaria de tierras no han llegado a todas las regiones y se han generado retrasos debido a la fase de seguimiento por parte del Gobierno Nacional. El incumplido de las garantías de los acuerdos, ha ocasionado que algunas familias vuelvan a la resiembra y a los grupos armados residentes, con la excusa de no tener como sostener económicamente a sus familias.

El acuerdo y el Gobierno han perdido credibilidad ante la población colombiana y los organismos internacionales que apoyan el acuerdo.

En Colombia aumentaron las muertes violentas de líderes sociales en las regiones que se acogieron al PNIS, debido a la lucha de estos líderes contra la violencia y la droga.

El país está afrontando un cambio político que no favorece al Acuerdo Final para la Paz y que no está cumpliendo con los objetivos y el cronograma planteado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y

Duradera. (2016). Recuperado de

https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf

Boletín No. 4. Así va el posconflicto 2017. Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos

Humanos y Seguridad. (2017). Recuperado de

<http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170422-boletines/boletin-4/asi-va-posconflicto.html>

Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013. (2013). Bogotá, Colombia:

Imprenta Nacional. Recuperado de [https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-](https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Guerrilla-y-poblaci%C3%B3n-civil.-Trayectoria-de-las-FARC-1949-2013-1.pdf)

[content/uploads/2020/01/Guerrilla-y-poblaci%C3%B3n-civil.-Trayectoria-de-las-FARC-1949-2013-1.pdf](https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Guerrilla-y-poblaci%C3%B3n-civil.-Trayectoria-de-las-FARC-1949-2013-1.pdf)

Informe 06 ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?. (2019). Fundación Ideas para la Paz

(FIP). [Figura]. Recuperado de [http://www.indepaz.org.co/wp-](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf)

[content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf)

Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. (2019). Recuperado de

https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf

Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. (2017). Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Julio/Censo_cultivos_coca_2016.pdf

Informe N° 19 del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito. (2029).

Recuperado de

https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PN_IS_No._19.pdf

Informe N° 20 del Programa Nacional Programa Integral Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito. (2020). Recuperado de

https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Abril/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._20.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra La Droga y el Delito. (2020). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. [Figura]. Recuperado de

https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Septiembre/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2019.pdf

Ortiz, R. (2000). Guerrilla y narcotráfico en Colombia. Revista de Seguridad Pública. Núm

XXII, 1-15. Recuperado de

<https://www.ugr.es/~ceas/America%20Latina/Guerrilla%20y%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf>

Protestas y bloqueos de campesinos por erradicación de cultivos de coca. Revista semana (2020).

Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/multimedia/ejercito-y-campesinos-se-enfrentan-por-erradicacion-de-cultivos-de-coca/676665/>

Sanchez, G. (2013). Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Sanchez, G. (2013). Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional